

POLÍTICAS PÚBLICAS NA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

Sérgio Seabra Varela

Rio de Janeiro
2019

RESUMO: O trabalho tem por escopo apresentar as políticas públicas na cobrança da dívida ativa como diretriz para a implementação do Estado Democrático de Direito. Objetiva-se, através do presente estudo, demonstrar a imprescindibilidade da adoção de mecanismos administrativos, como estratégia para alcançar a efetividade da Administração. A partir de uma análise evolutiva dos resultados com a implementação do processo eletrônico, buscar-se-á confirmar os efeitos prospectivos da utilização de outros métodos extrajudiciais para a recuperação de receitas públicas, bem como de rotinas diversas das empregadas atualmente nos processos judiciais, com o escopo de dar celeridade e reduzir os resultados negativos ao final do executivo fiscal, destacando-se, ao fim, o importante papel do Poder Judiciário para a cobrança de receitas e, por via transversa, como fonte de fomento à concretização dos princípios e garantias apostos na Constituição Federal.

Palavras-chave: Direito Constitucional e Administrativo. Aparelhamento financeiro para implementação de um Estado Democrático de Direito.

Sumário – Introdução. 1. O Estado Democrático de Direito e seus Desafios. 2. Políticas Públicas. 3. A Fazenda Pública em Juízo – Execução Fiscal. 3.1 Dados acerca da execução fiscal no âmbito federal. 3.2 - Dados acerca da execução fiscal no âmbito estadual. 3.3 Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 4. Medidas Extrajudiciais Como Forma de Alcançar a Excelência na Recuperação de Receitas. 4.1 Atualização e correção do cadastro. 4.2 Conciliação. 4.3 Protesto. 4.4 Educação Fiscal. 5. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a Caminho da Máxima Eficiência – Medidas Processuais de Caráter Relevante. 5.1 Criação de uma coordenadoria voltada à análise e elaboração de metas para redução do acervo dos executivos fiscais. 5.2 Competência – especialização da matéria de direito público. 5.3 Processo eletrônico. 5.4 Transformação dos processos físicos em eletrônicos – digitalização. 5.5 Melhoria das ferramentas de informática e aparelhamento das serventias. 5.5.a – Criação de ferramentas que possibilitem a automação dos atos processuais, a serem realizados em lote. 5.5.b – Investimento na força de trabalho. 5.5.c – Reunião do contribuinte por CPF ou CNPJ. 5.6 Adoção do e-Carta. 5.7

Programa Concilia. 5.8 Fomento dos convênios. 5.9 Guia Compartilhada. 5.10 GEAP-C. **6. Conclusão.**

INTRODUÇÃO

Para a implementação de um Estado Social, na diretriz firmada pela Constituição Cidadã de 1988, é preciso aparelhar a Administração Pública com recursos financeiros, a fim de suportar as diversas escolhas administrativas voltadas à efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse cenário, a dívida ativa ajuizada no Brasil constitui uma importante fonte de recursos para os cofres públicos, razão pela qual deve constar como pauta na agenda das atividades desenvolvidas pelo Poder Judiciário e Executivo, para que realizem, em conjunto ou separadamente, a melhoria dos instrumentos de cobrança, com o fim de majorar a equação eficiência-arrecadação tributária.

Destarte, diante da crise financeira que assola praticamente todos entes federativos do Estado do Rio de Janeiro, tais políticas públicas podem se mostrar uma verdadeira mola propulsora para a recuperação fiscal do Estado, em sentido amplo e, por isso, devem ser planejadas, delineadas e definidas com seriedade e de forma racional.

1. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEUS DESAFIOS

O constitucionalismo moderno é marcado por dois momentos históricos. O primeiro foi a Constituição norte-americana de 1787, e o segundo, a Constituição francesa de 1791, que continha a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Ambos os instrumentos trouxeram o indivíduo como epicentro do poder, de molde a afastar o absolutismo estatal. Por seu turno, o liberalismo contido

nestas cartas apresentava um Estado de diferenças sociais marcantes, gerador da concentração de renda e exclusão social.¹

Como antítese ao liberalismo, o constitucionalismo social-integracionista do século XX, assentado na Constituição mexicana de 1917, e principalmente, a Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, propôs políticas positivas, na linha da dimensão dos direitos sociais, econômicos e culturais, demandando dos estados a tutela do direito à saúde, educação, moradia, direitos dos trabalhadores.

É possível ventilar a similitude entre o constitucionalismo social na hodierna Carta Política brasileira, porquanto, o referido instrumento tipificou, em seu artigo 1º, o Estado como um Estado Democrático de Direito², ou seja, um governo formado pelo povo, em prol do povo.

Nessa perspectiva, exige-se a participação do cidadão na escolha dos seus representantes, como também a sujeição do Estado ao ordenamento jurídico, mormente, no que tange à limitação de seu atuar, como forma de proteção dos representados das decisões e escolhas arbitrárias, ao tempo em que se vislumbra a obrigação do Estado de implementar as políticas assistenciais e respeitar os direitos sociais.

Segundo Odete Medauar, a “Constituição de 1988 não menciona a expressão “Estado social”, nem agrega o termo “social” aos qualificativos “democrático” e “de direito”, no art. 1º. Mas indubitável é a preocupação social, sobretudo pela presença de um capítulo dedicado aos direitos sociais. Existe um Estado social quando se verifica uma generalização dos instrumentos e das ações públicas de bem-estar social. A preocupação com o social traz reflexos de peso na atividade da Administração e nos institutos do direito administrativo. A Administração passa a ter também funções de assistência e integração social, em cumprimento de exigências de justiça e dos direitos sociais declarados na Lei Maior. Ocorre, assim, uma interdependência sempre mais forte entre a atuação administrativa e as necessidades da população”.³

¹ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado** – 23. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

² Art. 1º da **Constituição Federal**: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”

³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**- 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P 25.

Nesse contexto, no qual se vislumbra um Estado Democrático de Direito vocacionado a incluir na sua agenda políticas públicas aptas a concretizar os mandamentos constitucionais, insere-se a preocupação com a atividade financeira do Estado, seja no âmbito de suas receitas, despesas e renúncia às primeiras.

Observa-se que, nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000⁴, legislação que objetiva estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, constitui receita corrente líquida a totalidade de valores recebidos pelo Estado, dentre eles, as exações tributárias.

Nessa ordem de ideias, tem-se que a arrecadação dos tributos constitui ponto essencial a viabilizar o cumprimento das necessidades públicas e a própria prestação do serviço público, especialmente, em um Estado, no qual há de se priorizar o cumprimento de políticas públicas eleitas pelo constituinte originário.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Na sua obra, Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial, Vanice Regina Lírio do Valle esclarece:

“política pública consiste em decisão quanto ao percurso da ação formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções (...) Políticas públicas expressam, portanto, decisões – nos termos do conceito supratranscrito – que, todavia, se constroem a partir do signo da multiplicidade, e há de ser entendidas numa perspectiva de continuidade, de projeção para o futuro, de resultados almejados, e de obrigações que se tenha por instrumentais ao alcance desses mesmos efeitos”.⁵

De forma mais direta, Maria Paula Dallari Bucci define políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à

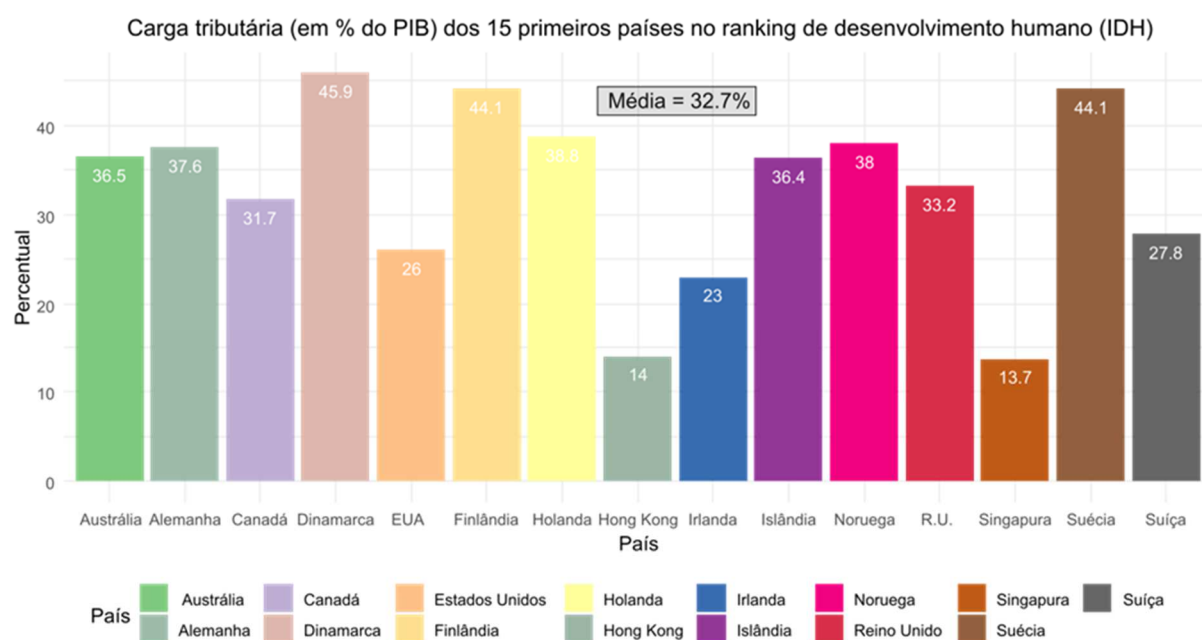
⁴ Art. 2º, IV, da LC 101/2000: “receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos”

⁵ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. 2 ed rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2016. P 33.

disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁶

Conclui-se que as opções do administrador para a arrecadação e empenho das receitas públicas determinarão, ao fim e ao cabo, a consecução de um Estado social, garantidor dos direitos e garantias fundamentais.

Pontue-se a existência de uma simbiose entre o alto Índice de Desenvolvimento Humano registrado por alguns países (parâmetro utilizado pelas Nações Unidas como critério de avaliação do desenvolvimento humano, levando-se em consideração fatores como renda, educação), e a carga tributária por eles exigida, na proporção do seu Produto Interno Bruto (soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade), consoante se extrai no gráfico abaixo colacionado:⁷



⁶ BUCCI, *apud* VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2 ed rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2016.

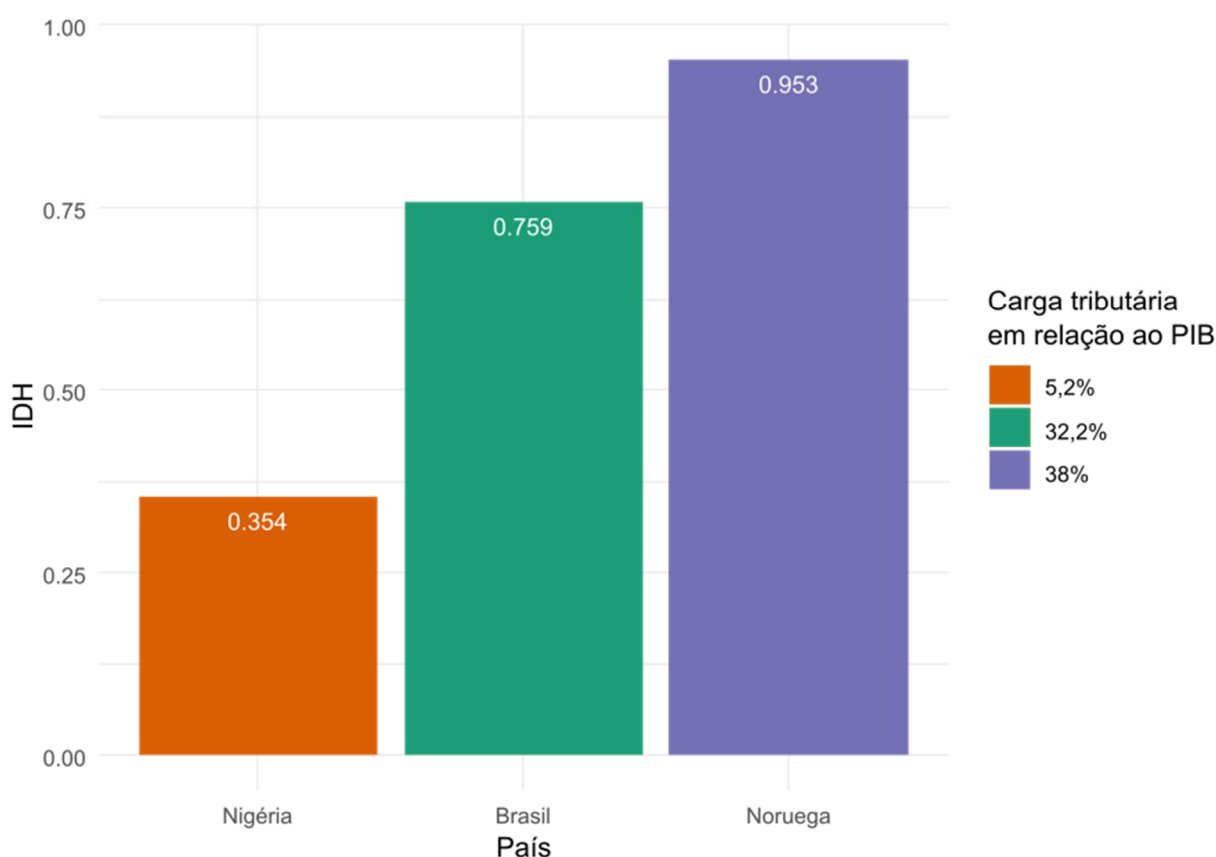
⁷ Fontes:

- **Sobre IDH (HDI em inglês) - United Nations Development Programme**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2018-update>. Acesso em: 19/05/2019

- **Sobre a porcentagem do PIB gasto com impostos - Heritage Foundation**. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables&u=636938773978950013>. Acesso em: 19/05/2019

Por óbvio, outros fatores influenciam na constituição do resultado, como o efetivo emprego das rubricas arrecadadas diretamente nas ações voltadas à satisfação do interesse público primário, contudo, sem valorar tal dado por não se afigurar o mote deste trabalho, não se pode negar vinculação entre a taxa de sucesso alcançada por tais países e o eficaz aparelhamento financeiro da Administração Pública, através do recolhimento de tributos.

Nesse aspecto, importante salientar os dados pertinentes ao Brasil, em comparação a países ocupantes de localizações díspares e extremadas no mesmo *ranking*:⁸



⁸ Fontes:

- Sobre IDH (HDI em inglês) - United Nations Development Programme. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2018-update>. Acesso em: 19/05/2019

- Sobre a porcentagem do PIB gasto com impostos - Heritage Foundation. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables&u=636938773978950013>. Acesso em: 19/05/2019

A doutrina salienta também uma correlação entre o plano traçado pela Administração, ao fixar as políticas públicas por ela selecionadas, e os efeitos prospectivos no tempo para alcançar o resultado por ela esperado. É dizer que, no âmbito da política pública a consequência vindicada, de regra, não é instantânea e se projeta para momento futuro de forma dinâmica. Daí porque, exige-se que as iniciativas eleitas tenham andamento dentro de um cronograma, em marcha linear, rumo ao objetivo primitivo.

A questão é esclarecida a partir da visualização deste caminhar através de fases, conforme propõe Vanice Regina Lírio do Valle:

“1) o problema; 2) o diagnóstico; 3) a solução; 4) a estratégia; 5) os recursos; e 6) a execução. Observe-se que todos eles guardam, em alguma medida, relações com o tempo: os dois primeiros alimentam-se do conhecimento da experiências passadas para a identificação e a compreensão daquilo que se pretenda enfrentar a partir da prática daquela determinada política pública; já solução, estratégia e recursos são elementos que se traçam a partir do presente, tendo em conta os desafios e os objetivos postos à execução, etapa voltada para o futuro.”⁹

A partir deste paradigma, passa-se a questionar o desafio lançado pela ordem constitucional, a demandar uma Administração voltada à consecução dos objetivos listados na Carta Política, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, elidindo-se a pobreza, bem como as desigualdades sociais. Em palavras mais diretas, espera-se que as escolhas administrativas repercutam no apoio ao hipossuficiente e garantam o mínimo existencial.¹⁰

Por certo, não há como trilhar esse caminho sem buscar, em princípio, a eficiência.

Observa-se que o texto constitucional elevou a eficiência como primado a ser seguido pela Administração Pública.¹¹ Significa dizer que, a ação administrativa deve ser dotada de um resultado satisfatório ao interesse coletivo, ao

⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2 ed rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2016. P 47

¹⁰ Art. 3º da **Constituição Federal**.

¹¹ Art. 37 da **Constituição Federal**.

tempo em que se espera o menor custo; há de se trabalhar com a menor despesa e o maior benefício.

Nesse sentido, a máxima deve nortear o administrador quando da arrecadação das receitas públicas, para o fomento do Estado Democrático de Direito.

3. A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO – EXECUÇÃO FISCAL

Na diretriz da qual desponta um Estado Democrático de Direito, ninguém pode ser privado dos seus bens, sem o devido processo legal.¹²

Nessa perspectiva, constitui de grande importância, enquanto mecanismo de arrecadação para o Estado, a execução fiscal.

Isto porque, diante do inadimplemento dos valores devidos à Fazenda Pública, nasce a possibilidade de se instaurar o procedimento executório a fim de obrigar o devedor a adimplir o crédito, o qual denomina-se, para efeitos jurídicos, dívida ativa.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, a dívida ativa divide-se em tributária e não tributária, sendo a primeira:

“o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas,” enquanto a segunda, refere-se aos “demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”¹³

¹² Art. 5º, LIV, da Constituição Federal

¹³ art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964.

Destarte, a cobrança da dívida ativa demanda processamento específico, através de ação própria,¹⁴ constituindo modalidade de execução por quantia certa, e firmada em título extrajudicial denominado Certidão de Dívida Ativa, dotado de presunção de certeza e liquidez¹⁵.

Destaca-se que a execução fiscal goza de prerrogativas legais, além de contar com entendimentos jurisprudenciais consolidados, no sentido de mitigar as exigências processuais para a Fazenda Pública, comparando-se às demais formas ordinárias de cobrança.

Nesse sentido, registra-se o teor de enunciado de súmula do E. STJ, a dispensar a indicação do CPF ou CNPJ do executado, ou mesmo, a elidir a instrução da petição inicial com a apresentação do cálculo de débito¹⁶.

Um olhar crítico há de ser lançado neste ponto. Com efeito, quando a Fazenda Pública resta dispensada de apresentar o CPF ou CNPJ dos seus devedores transfere o entrave da execução ao Poder Judiciário, porquanto, ao final, tem-se por obstada a utilização da penhora *on-line* e o protesto, o que será melhor explicado mais adiante.

Conquanto a lei e a jurisprudência tenham atuado para a facilitação dos interesses da Fazenda Pública em juízo, certo é que a execução fiscal se mostra uma via extremamente dispendiosa e lenta.

3.1 - Dados acerca da execução fiscal no âmbito federal

¹⁴ Art. 38 da LEF. A discussão judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública só é admissível em execução, na forma desta Lei, salvo as hipóteses de mandado de segurança, ação de repetição do indébito ou ação anulatória do ato declarativo da dívida, esta precedida do depósito preparatório do valor do débito, monetariamente corrigido e acrescido dos juros e multa de mora e demais encargos.

¹⁵ Art. 204 do CTN. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.

¹⁶ Respectivamente:

Súmula 558-STJ: Em ações de execução fiscal, a petição inicial não pode ser indeferida sob o argumento da falta de indicação do CPF e/ou RG ou CNPJ da parte executada

Súmula 559-STJ: Em ações de execução fiscal, é desnecessária a instrução da petição inicial com o demonstrativo de cálculo do débito, por tratar-se de requisito não previsto no art. 6º da Lei n. 6.830/1980. STJ. 1ª Seção. Aprovada em 09/12/2015.

A questão referente ao dispêndio do processo levou a edição da Portaria nº 75/2012, do Ministério da Fazenda, a obstar o ajuizamento do executivo quando os débitos em favor da Fazenda Nacional apresentarem valor consolidado igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).¹⁷

Nesse ponto, insta destacar a nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre o custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

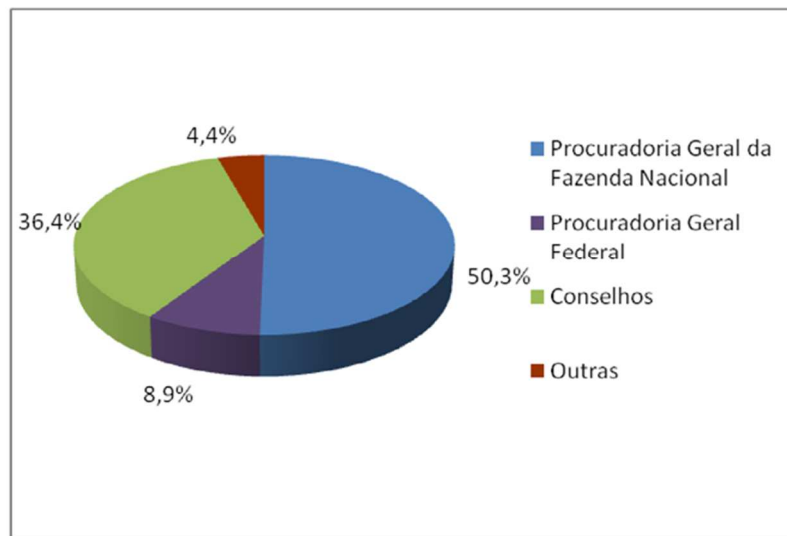
Consoante ressaltado no trabalho publicado em 2011, a metodologia desenvolvida para a execução da pesquisa partiu da caracterização do processo de execução fiscal médio (PEFM), ou seja, um tipo ideal, representativo da média do conjunto de processos de execução fiscal, com baixa definitiva na Justiça Federal de Primeiro Grau, no ano de 2009.

Examinou-se a distribuição dos executivos fiscais segundo o exequente, pontuando-se que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) seria responsável por 50,3% (cinquenta vírgula três por cento) das demandas. A Procuradoria Geral Federal (PGF) capitanearia cerca de 8,9% (oito vírgula nove por cento) dos processos, enquanto os conselhos de fiscalização das profissões liberais representariam 36,4% (trinta e seis vírgula quatro por cento) e os departamentos jurídicos dos bancos públicos federais, cerca de 0,6% (zero vírgula seis), sendo tais dados simulados através do seguinte quadro¹⁸:

¹⁷ Fonte. **Portaria Ministerial**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2012/portaria75>. Acesso em: 26/05/2019

¹⁸ CUNHA, Alexandre dos Santos e outros. **Nota técnica do IPEA**: Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=12759&Itemid=6. Acesso em: 20/05/2019

Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente



Nada obstante, concluiu-se que o maior mote das execuções seriam os impostos federais cobrados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a representar 52,1% (cinquenta e dois vírgula um por cento) das ações.

Apurou-se que o valor médio cobrado nas demandas interpostas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional seria de R\$ 26.303,25 (vinte e seis mil trezentos e três reais e vinte cinco centavos), segundo uma mediana no montante de R\$ 3.154,39 (três mil cento e cinquenta e quatro reais e trinta e nove centavos). A mediana informa que, de todas as ações movidas pela PGFN, o valor de metade delas (50%) é menor ou igual a R\$ 3.154,39. Entretanto, tais parâmetros, na verdade, indicam a assimetria na distribuição desses quantitativos, ou seja, a média dos valores é alta (R\$26.303,25) não porque a maioria dos valores sejam altos, mas sim, porque existem valores tão altos, que eles elevam a média.

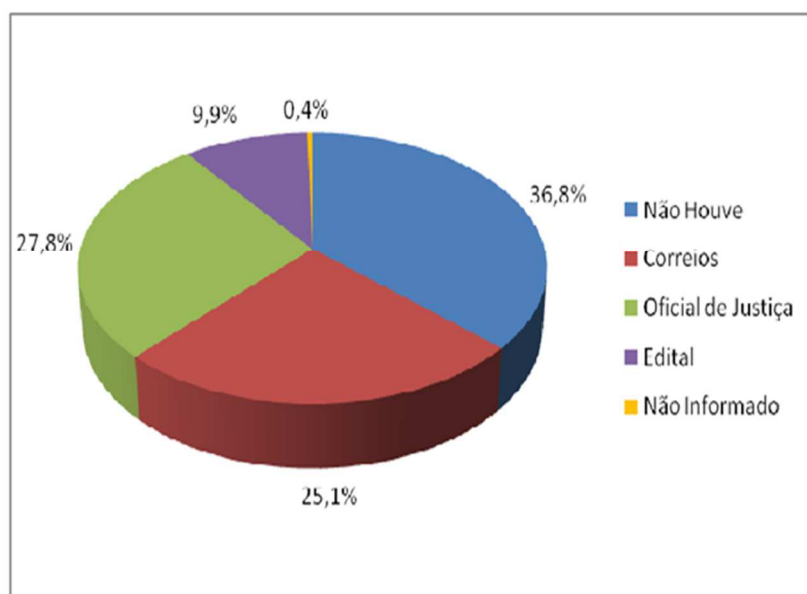
Registre-se que o custo médio total provável da execução fiscal promovida no âmbito federal seria de R\$5.606,67 (cinco mil seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos).

E, o tempo médio de tramitação do processo, em autos físicos, alcançaria a marca de 3.571 dias (9 anos, 9 meses e 16 dias).

A citação aparece como o ato processual a criar maior óbice para o processamento do executivo, porquanto em 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento) dos processos o executado não é localizado pela Justiça.

Reproduz-se o gráfico apostado na referida pesquisa, quanto à forma de citação:

Distribuição dos processos de execução fiscal patrocinados pela PGFN, segundo o tipo da citação



3.2 - Dados acerca da execução fiscal no âmbito estadual

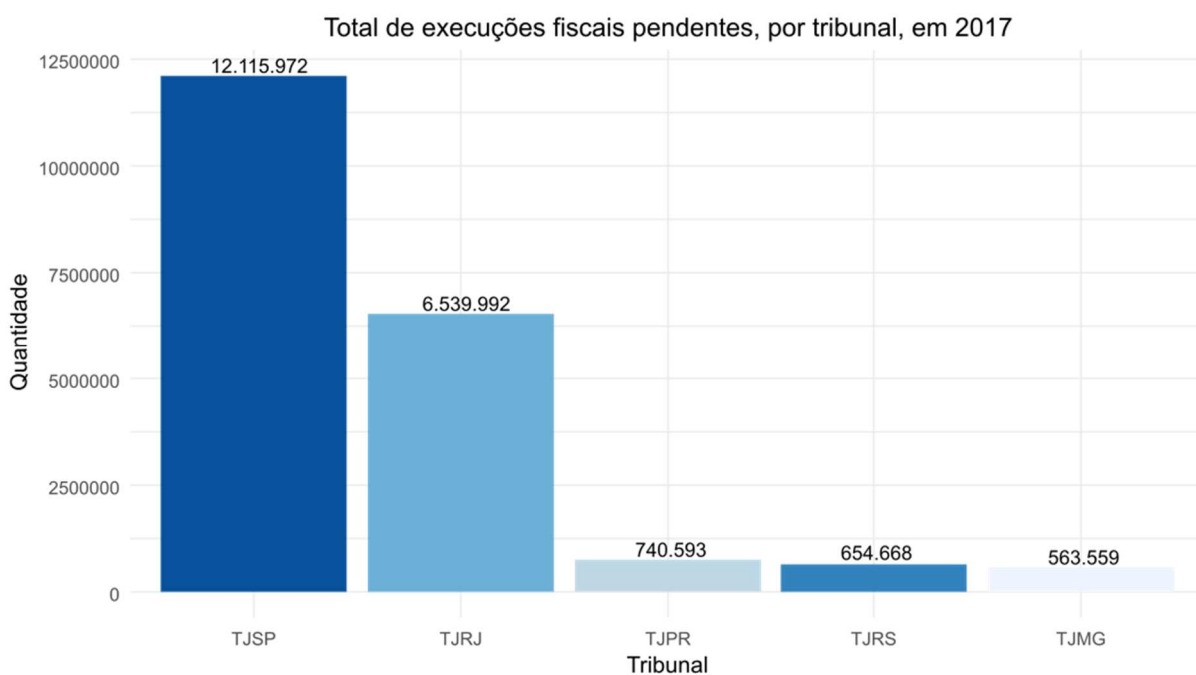
No que tange à Justiça Estadual, os dados não são mais animadores.

Segundo Relatório Justiça em Números, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, publicado em 2018, as execuções fiscais são apontadas como o maior entrave para tramitação dos processos no Poder Judiciário.

Ainda na linha do Relatório, as execuções representam em torno de 39% (trinta e nove por cento) do total de demandas em tramitação e 74% (setenta e quatro por cento) dos executivos pendentes no Poder Judiciário, alcançando um congestionamento de 91,7%. Para se ter uma ideia, “de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 8 foram baixados.

Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% (setenta e dois por cento) para 63% (sessenta e três por cento) em 2017. O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% (oitenta e cinco por cento) dos processos.”¹⁹

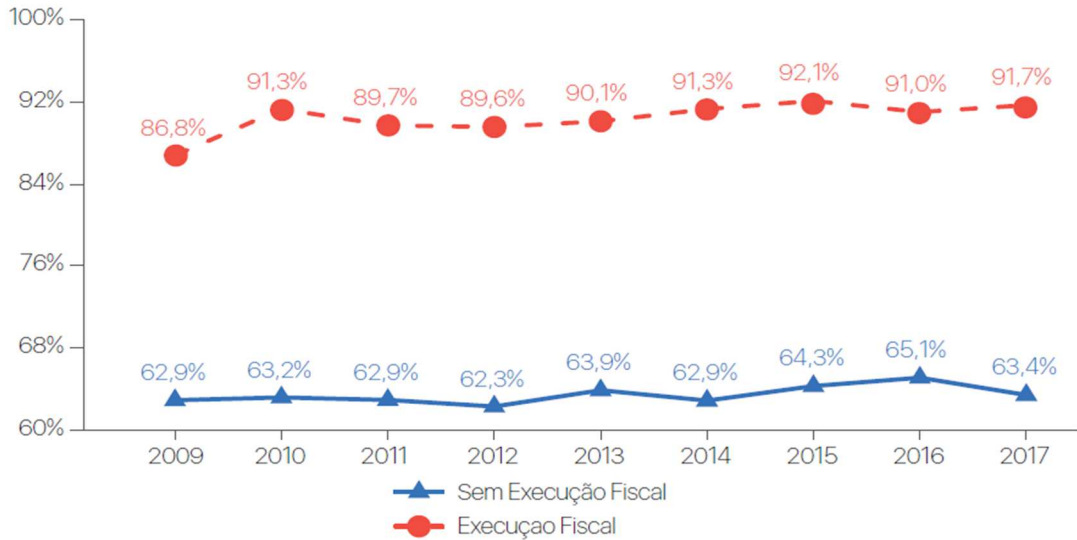
Válida a reprodução dos números indicados no referido Relatório, quanto à Justiça Estadual:²⁰



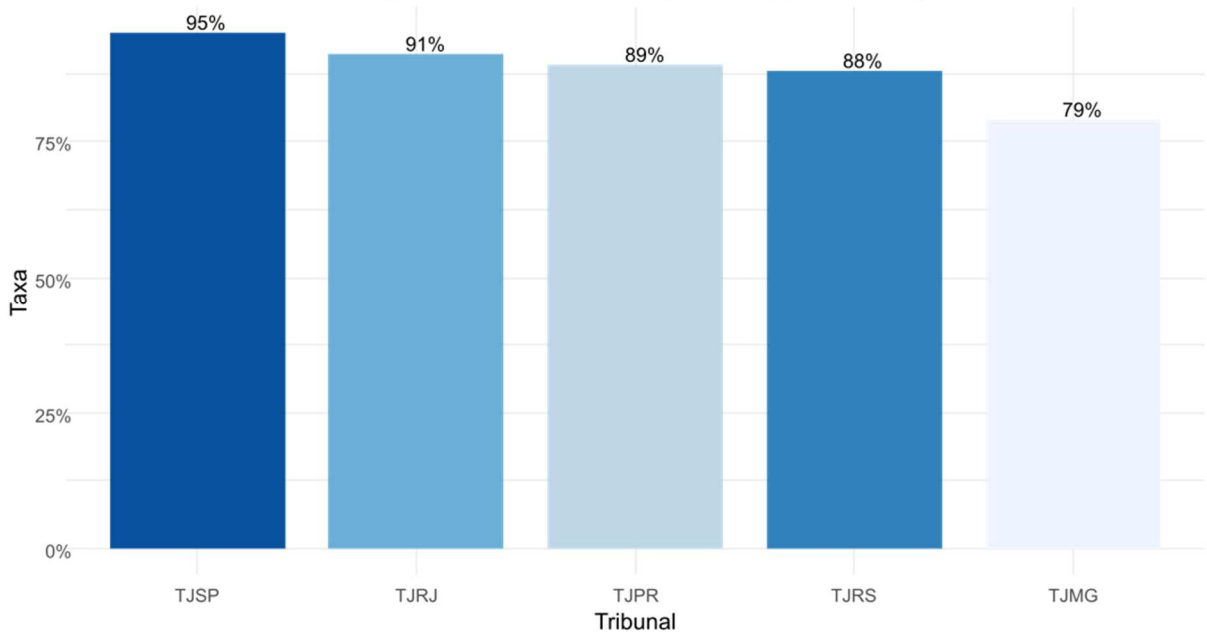
¹⁹ Fonte: **Justiça em Números**, 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/87512-cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais>. Acesso em: 22/05/2019

²⁰ Fonte: **Justiça em Números**, 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/87512-cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais>. Acesso em: 22/05/2019

Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal, em 2017



Consigna-se, por oportuno, que em tais dados encontram-se os pedidos de parcelamento do débito.

Isto porque, conquanto o Poder Judiciário envide esforços para promover a conciliação e pagamento do débito, de molde a entregar a efetiva prestação jurisdicional, o adimplemento fracionado da dívida não elide tais processos

do percentual relativo à taxa de congestionamento do executivo, enquanto não quitado a integralidade do débito. Significa dizer que, se o executado parcelar o débito fiscal em doze meses, durante todo esse período o processo constará nos números negativos de processos estancos da Justiça Estadual.

Nada obstante, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a questão referente à fixação de um “teto”, a criar óbice ao ajuizamento do executivo - quanto às dívidas em favor do referido ente -, foi sedimentada através da Lei Estadual nº 6.357/2012, razão pela qual resta vedado a inscrição na dívida ativa de débitos inferiores ao equivalente em reais a 450 UFIRs-RJ, bem como o ajuizamento de execuções fiscais referentes aos débitos de ICMS, suas obrigações acessórias e penalidades, cujo valor consolidado seja inferior ao equivalente em reais a 4.000 UFIR-RJ.²¹

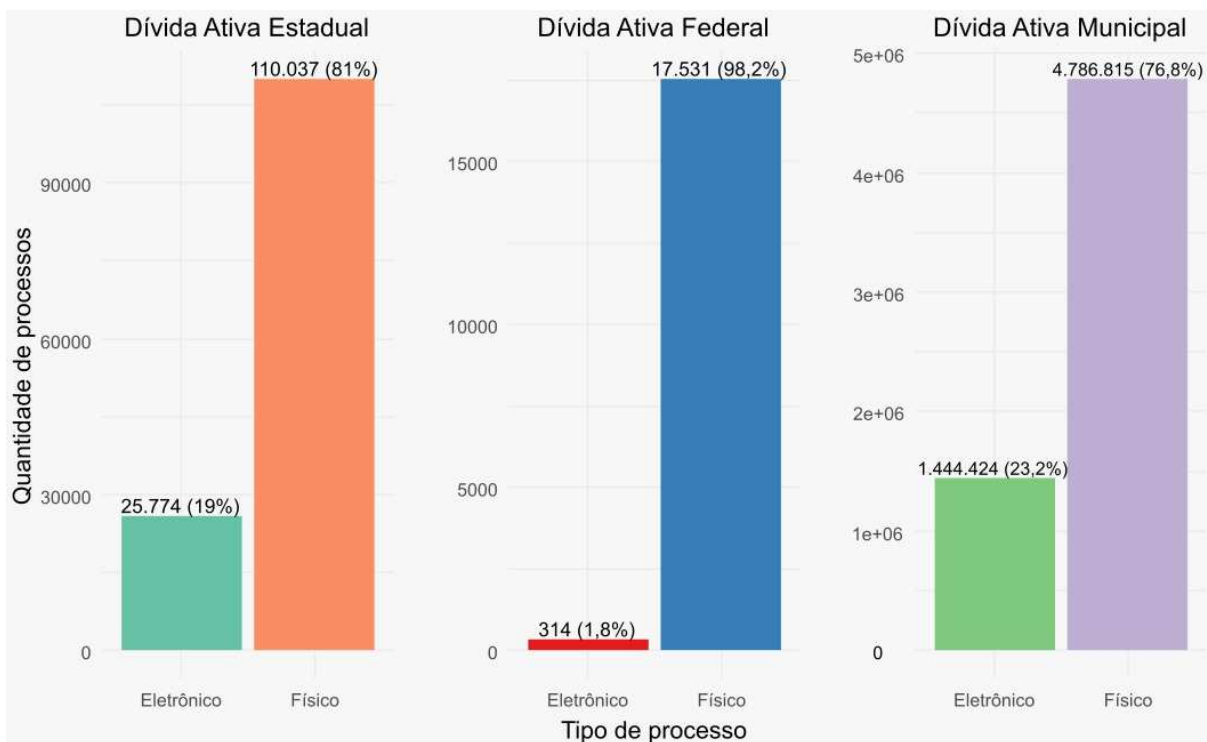
3.3 – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Segundo a DICOL (Divisão de Coleta e Tratamento de Dados, departamento afeto ao TJRJ), o acervo geral do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, computado em abril de 2019, apresenta um total de executivos fiscais na ordem de 6.384.895, consignando-se, neste número, tanto os processos físicos quanto os processos eletrônicos. As demandas fiscais representam 62% (sessenta e dois por cento) do acervo total dos processos em trâmite no TJRJ.

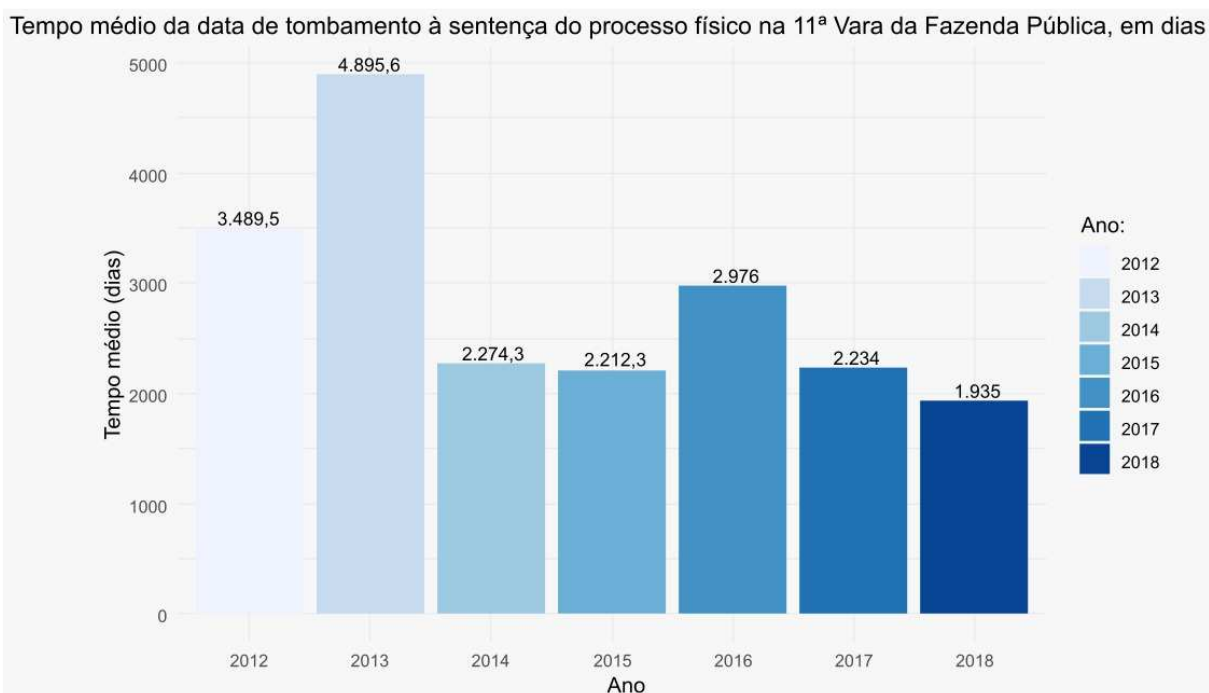
Pontue-se que deste total, extraem-se os números da Dívida Ativa Estadual, com 25.774 processos eletrônicos e 110.037, físicos. A Dívida Ativa Federal conta com 314 autos eletrônicos e 17.531 físicos. E, por último, mas não menos importante, computando números elevados, tem-se a Dívida Ativa Municipal, com 1.444.424 processos eletrônicos e 4.786.815 processos físicos.²²

²¹ Art. 20 da Lei Estadual nº 6.357/2012.

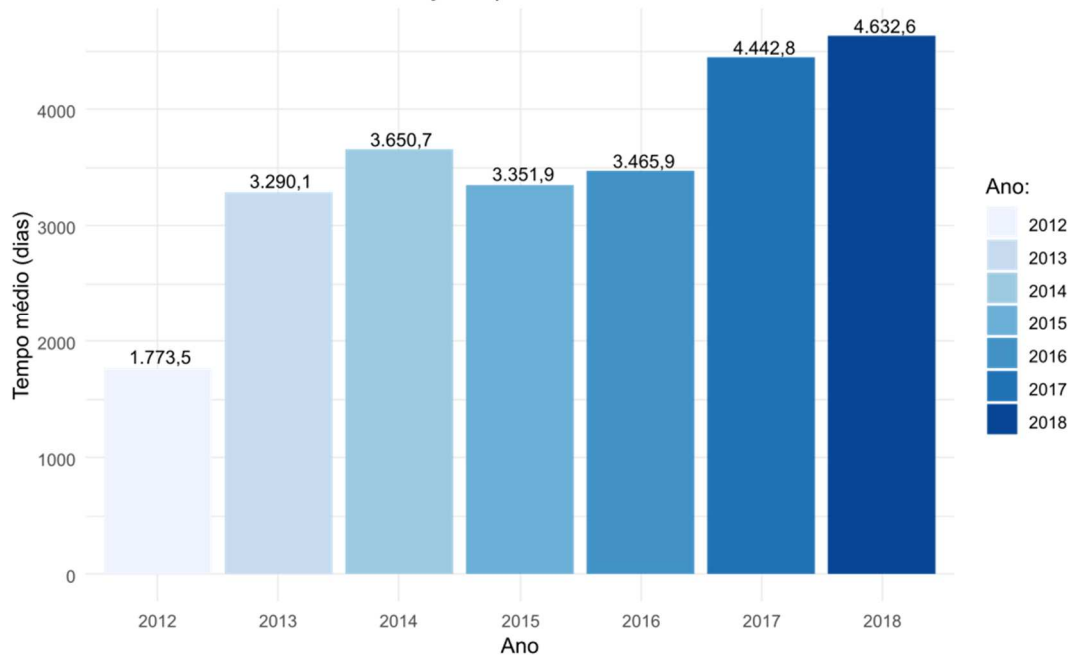
²² Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro DGJUR – DEIGE. Estatística Serventia Mês a Mês Atribuição: Central de Dívida Ativa, Núcleo de Dívida Ativa, Dívida Ativa Critérios de extração conforme Resolução 46 de 2007 do CNJ.



Registre-se, o tempo médio em dias para tramita o do processo físico, aquilatando-se o lapso temporal entre a data do tombamento   prola o da sentença, exclusivamente, nas 11^a e 12^a Varas de Fazenda Pública da Comarca da Capital:



Tempo médio da data de tombamento à sentença do processo físico na 12ª Vara da Fazenda Pública, em dias



Diante desta realidade, de se concluir que, antes do ajuizamento da ação, o ente público deve promover a cobrança administrativa de seus créditos, adotando métodos alternativos de solução de conflitos para a partir de então, verificando-se a impossibilidade de receber tais valores administrativamente, ajuizar a execução fiscal.

4. MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS COMO FORMA DE ALCANÇAR A EXCELÊNCIA NA RECUPERAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS

Observa-se, através dos dados estatísticos fornecidos pelo Relatório Justiça em Números do CNJ e a Pesquisa realizada pelo IPEA, que o processo de execução fiscal se mostra burocrático, moroso, dispendioso e não efetivo, ou seja, está em antinomia à eficiência ditada pela Constituição Federal para o atuar da Administração Pública.

Como primeiro passo para reduzir este estado de coisas, *mister* a utilização de medidas administrativas, de molde a reduzir o litígio, e proporcionar uma arrecadação célere e eficaz.

4.1 Atualização e correção do cadastro

Neste ponto, deve-se destacar a necessária correção do cadastro mantido pelo próprio ente político.

Isto porque, de regra, as informações quanto à empresa que funciona no local ou dados acerca do imóvel estão em descompasso com a realidade.

No que tange ao IPTU, a ausência de informações sobre o imóvel, impossibilita o cálculo correto do imposto, circunstância repercutir não apenas na arrecadação de receitas, como também na observância ao princípio da capacidade contributiva do contribuinte.

Pontua-se, outrossim, que o endereço correto do devedor e a informação precisa acerca do proprietário do bem, constituem uma necessidade tanto para via administrativa quanto para a judicial.

4.2 Conciliação

Sob a coordenação da Corregedoria Nacional de Justiça, o Programa de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais, instituído em 2015, buscou conjugar a atuação do Poder Judiciário, Executivo e o cidadão com o escopo de promover o pagamento do crédito fiscal.

Na linha do programa nacional do CNJ, o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro promoveu mutirões para negociação fiscal que proporcionaram a baixa de processos e a arrecadação de valores.²³

No mesmo prisma, e evitando-se todo o custo da propositura de uma execução fiscal, o ente credor pode chamar o contribuinte para realizar a composição do débito, além de propor a facilitação do pagamento, levando-se em conta a equação custo-benefício, maior probabilidade de receber receitas em lapso temporal menor.

4.3 Protesto

A Lei 12.767/2012 alterou a Lei de Protesto, a fim de agregar, na sua competência, as certidões de dívida ativa dos entes federados, *in verbis*:²⁴

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Em recente julgado, sob o rito dos recursos repetitivos, Tema nº 777, no REsp 1.686.659/SP, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin, publicado no DJe em 11.03.2019, o Superior Tribunal de Justiça pontuou que a “Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com redação dada pela Lei 12.767/2012”.

Destaca-se, outrossim, a ADI nº 5135/DF, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso, na qual restou consignado ser o protesto das certidões de dívida

²³ **Mutirão de Negociação Fiscal no Rio de Janeiro.** Disponível em: Fonte: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80164-corregedoria-mutirao-de-negociacao-fiscal-no-rio-comeca-nesta-segunda>. Acesso em: 22/05/2019

²⁴ Artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/1997, com redação alterada pela Lei nº 12.767/2012.

ativa um mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes, e assim não constituir sanção política,” ex vi:

Ementa: Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. 1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material. 2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia ex nunc à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI. 3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. Em segundo lugar,

o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. 4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.”²⁵

(ADI 5135, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018)

²⁵ ADI 5135, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018

Divisa-se que a norma rompeu com o paradigma pretérito a vincular o protesto apenas aos títulos cambiários, ampliando o âmbito de atuação deste aliado à cobrança de dívida.

Assim, surge nesse cenário marcado por incertezas, uma alternativa à cobrança judicial, o protesto das Certidões de Dívida Ativa.

Registre-se que, segundo dados oficiais do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, a partir de 2016, em 12 meses foram envidadas 1.185.223 certidões a protesto em todo o país, com um índice de 28,4% de pagamento.

Outrossim, o Rio de Janeiro não acompanha os entes públicos mais diligentes. Ressalta-se que, mesmo diante da crise financeira que aflige o Estado, a Procuradoria Geral não envia certidões de dívida ativa para protesto desde 18/05/2017, e dos 92 municípios fluminenses, apenas 14 enviam suas certidões para protesto.

Ainda segundo o referido Instituto, entre 2011 e 2017, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro apresentou para protesto um volume de 82.715 CDAs, das quais 26.427 foram devolvidas por conter irregularidades tais como valores errados, entre outros. Dessa forma, foram efetivamente processadas nos cartórios de protesto do Estado 56.288 CDAs, das quais extraem-se as informações:²⁶

Valor recuperado em 3 dias	R\$ 3.485.595,64
Valor recuperado nos pós protesto	R\$ 124.065.988,94
Valor referente aos pedidos de desistência de protesto	R\$ 68.244.432,84

²⁶ Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil- Seção Rio de Janeiro - www.institutodeprotestorj.com.br

Natureza da dívida	Maior parte ICMS
Última remessa enviada	18/05/2017

Diante dessa aparente omissão administrativa, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem promovido reuniões, buscando conscientizar os chefes do Poder Executivo e procuradores acerca da importância do protesto como fonte primitiva e eficiente para a recuperação da dívida ativa.

Em reunião realizada no dia 27/05/2019, na Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas com competência em Dívida Ativa (CODIV), a PGE informou ter orientado sua equipe no sentido de retomar a rotina de protesto da CDA, e o primeiro lote de protestos será enviado até o dia 10 de junho do presente ano (2019).

Espera-se que a iniciativa apresente resultados a curto prazo.

4.4 Educação Fiscal

Pode-se dizer que educar significa instruir, disciplinar, transferir conhecimento. O ato transcende o indivíduo em si, diante da capacidade de alterar as relações sociais.

Em artigo intitulado *“Education and Economic Growth”*, Robert J. Barro²⁷, economista e professor em Harvard, formatou conclusões sobre a relação entre investimentos em educação e crescimento econômico, tomando-se por base cerca de 100 países com aspectos socioeconômicos vastamente diferentes entre si.

Utilizando a pontuação de alunos do ensino secundário em testes internacionalmente comparáveis sobre ciência, matemática e compreensão de texto, com o intuito de medir a qualidade da educação, o autor encontrou uma relação

²⁷ Fonte: **Education and Economic Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/innovation-education/1825455.pdf>. Acesso em: 30/05/2019

positiva entre bons resultados nesses testes e o crescimento econômico, onde o resultado nos testes de ciência foram particularmente significativos.

Além disso, dado certo nível de qualidade da educação, verificou-se que a maior quantidade de anos de estudo gera maior crescimento econômico, e que o efeito que diferentes “qualidades” da educação exercem sobre o crescimento econômico é ainda maior.

A educação constitui uma ferramenta importante para transformar o indivíduo, capaz de deflagrar um processo de desenvolvimento da própria sociedade. A correta informação veiculada ao cidadão tem a aptidão de instá-lo a contribuir de forma proba para o Estado, como também de atuar na fiscalização do empenho das finanças públicas.

Em O Espírito das Leis, Montesquieu ressaltou a seriedade da educação em uma república, como conseqüência para se alcançar a supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado, conforme trecho abaixo transcrito:

“É no governo republicano que precisamos de todo o poder da educação. O temor dos governos despóticos nasce desse mesmo temor, entre as ameaças e os castigos; a honra das monarquias é favorecida pelas paixões, e, por seu turno, as favorece; mas a virtude política é uma renúncia a si próprio, o que é sempre uma coisa muito penosa.

Podemos definir essa virtude como o amor às leis e à pátria. Esse amor, sempre requerendo a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, produz todas as virtudes individuais, as quais nada mais são do que essa supremacia.

Esse amor é singularmente afeto às democracias. Somente nestas o governo é confiado a casa cidadão. Ora, o governo é como todas as coisas do mundo: para conservá-lo é preciso amá-lo. (...)

Somos, via de regra, senhores de proporcionar a nossos filhos os nossos conhecimentos; e ainda mais o somos senhores de lhes inculcar nossas paixões.

Quando isso não acontece, é porque tudo o que foi feito na casa paterna é destruído pelas impressões externas.

Não é a nova geração que degenera: esta não se perde senão quando os homes maduros já estão corrompidos.”²⁸

Destarte, o esclarecimento da população quanto à necessária arrecadação de receitas públicas como substrato de um Estado Social, mostra-se um instrumento, ainda que a longo prazo, para a conscientização e valorização do pagamento dos tributos.

5. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A CAMINHO DA MÁXIMA EFICIÊNCIA – MEDIDAS PROCESSUAIS DE CARÁTER RELEVANTE

5.1 Criação de uma coordenadoria voltada à análise e elaboração de metas para redução do acervo dos executivos fiscais.

Passo importante adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro foi a instituição da Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas com competência em Dívida Ativa (CODIV), através do Ato Executivo nº 271/2017.

Cuida-se de Órgão Colegiado Administrativo, com o escopo de prestar assessoria e auxílio à Presidência do Tribunal, na área da Dívida Ativa.

Dentre suas atribuições, cabe à CODIV supervisionar a atividade dos Juízos com competência em Dívida Ativa e estabelecer diretrizes e ações visando à melhoria da prestação jurisdicional. Outrossim, deve promover a interlocução e articulação interna e externa do sistema judiciário das Varas com competência em Dívida Ativa e apresentar propostas de reestruturação dos juízos com a referida competência.²⁹

Observa-se que a instituição de órgão com atribuições específicas, e voltado ao debate acerca dos problemas que gravitam em torno do executivo fiscal, vai ao encontro do princípio da especialidade, além de proporcionar a ampliação da

²⁸ Montesquieu. Charles-Louis de Secondat, *Do Espírito das Leis*. Tradução: Jean Melville. Editora Martin Claret.

²⁹ Art. 3º do Ato Executivo nº 271/2017

dialética com todos os atores do sistema, seja no âmbito interno do Tribunal, seja na esfera externa, incluindo-se o Poder Executivo e a sua tomada de decisão para implementação das medidas cabíveis para redução do acervo e potencialização da arrecadação de receitas públicas.

5.2 Competência – especialização da matéria de direito público

Na mesma diretriz, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, através da Resolução nº 41/2011, com o objetivo de racionalizar o processamento dos executivos fiscais, criou Centrais de Dívida Ativa em diversas comarcas, de molde a concentrar o serviço.

Ainda sob esse viés, divisa-se a necessidade de adequar o referido ato normativo (Resolução nº 41/2011), razão pela qual tem-se por imperativa a elaboração de estudo visando o aperfeiçoamento da norma, a fim de se pontuar a competência dos juízos em matéria tributária.

5.3 Processo eletrônico

Destacou-se, em momento pretérito deste trabalho, a morosidade do processo físico através de números.

Agregando-se àquela estatística, listam-se os números referentes ao processo eletrônico, tecendo-se uma breve comparação.

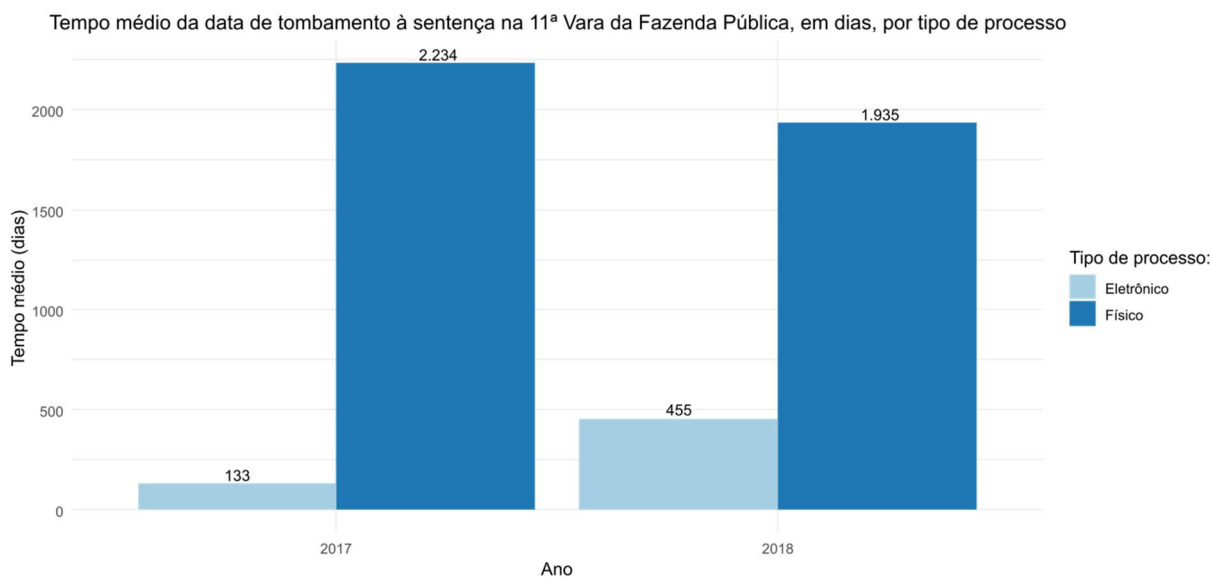
Com efeito, o tempo médio entre a data de tombamento à sentença de um processo eletrônico na 11ª Vara da Fazenda Pública, em 2017, foi de 133 dias, enquanto essa média elevar-se para 2.234 dias, em relação a um processo físico. Assim, dividindo-se 2.234 por 133, ter-se-á, aproximadamente 16,8. Ou seja, o tempo médio do processo físico foi 16,8 vezes maior que o do processo eletrônico.

Portanto, um processo eletrônico foi em média 16,8 vezes mais célere que o físico, em 2017, na 11ª Vara da Fazenda Pública, quanto ao tempo da data de tombamento à sentença.

Na mesma serventia, para o ano de 2018, foram necessários em média 455 dias para um processo eletrônico, contra 1.935 dias para o processamento de uma execução fiscal que tramita por meio físico.

Logo, ao dividir 1.935 por 455 tem-se aproximadamente o quantitativo de 4,25. Significa dizer que, o tempo médio do processo físico foi 4,25 vezes maior que o do processo eletrônico, no ano de 2018.

A título de exemplo, reproduz-se em gráfico os dados referentes à 11ª Vara da Fazenda Pública:



A representação acima denota a urgência em se promover a indexação dos processos físicos, transformando-os em eletrônicos. Agrega-se, a partir deste ponto, os demais instrumentos, típicos da versão eletrônica, a angariar celeridade no processamento das demandas.

5.4 Transformação dos processos físicos em eletrônicos – digitalização

As questões pertinentes às vantagens do processo eletrônico foram demonstradas, razão pela qual deixa-se de repetir tais informações.

Contudo, não se pode deixar de registrar os atos administrativos internos produzidos no âmbito do Tribunal de Justiça, a fim de ampliar os recursos necessários para digitalizar os processos físicos.

Destaca-se o Ato Executivo Conjunto 11/2016, a regulamentar a cessão de servidores de outros entes públicos para o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, circunstância que possibilita ao ente interessado na recuperação de suas receitas fiscais, a entrega de material humano para agregar força nas etapas de processamento do executivo.

Na mesma linha, salienta-se o Ato Normativo Conjunto 44/2015 que também viabiliza a cessão de servidores, contudo, com o escopo de atuar no cumprimento dos mandados provenientes dos processos de execução fiscal.

5.5 Melhoria das ferramentas de informática e aparelhamento das serventias

5.5.a – Criação de ferramentas que possibilitem a automação dos atos processuais, a serem realizados em lote.

Em reunião realizada pela CODIV, em 13/05/2019, a DGTEC informou o trabalho interno para criação e disponibilização de rotina no Sistema DCP a permitir a baixa de execuções fiscais em lote. de rotina a permitir a baixa dos processos em lote.

Seguindo essa perspectiva, resta pontuada a necessária criação de rotinas para identificação dos maiores devedores, a fim de dar maior celeridade a tais processos, evitando-se a estagnação de seu andamento junto ao volume de execuções ordinárias em trâmite, salvaguardando a recuperação de créditos expressivos para a Fazenda Pública.

5.5.b – Investimento na força de trabalho

Oportuno destacar que todo investimento em novas rotinas, automação, tecnologia e outras formas de processamento, demanda a preparação de mão-de-obra qualificada e apta a administrar tais instrumentos.

Nesse cenário, há a recomendação para que se disponibilize, junto à ESAJ, cursos voltados aos servidores lotados nas serventias destinadas ao processamento da execução fiscal. Mostra-se eficaz a disponibilização de palestras

De outro giro, aos magistrados, consigna-se a indicação de cursos permanentes para apresentação de novas rotinas, aproveitando-se para a oitiva e estudo acerca dos pontos a serem melhorados, possibilitando-se, ainda, a inferência sobre atos implementados e ineficazes na prática forense.

5.5.c – Reunião do contribuinte por CPF ou CNPJ

A recomendação contida no anexo I, do Provimento nº 57/2016, da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, aponta a necessidade de se consignar o débito consolidado por contribuinte ou grupo econômico, segundo o CPF ou CNPJ, de molde a viabilizar uma vinculação de todos os processos do mesmo devedor. Apresenta-se como efeito positivo deste atuar, a visualização, pelo magistrado, da dívida e do patrimônio do devedor, a fim de se alcançar com maior eficiência os seus bens. Outrossim, salienta-se que o processamento far-se-á através de uma única demanda eleita como “processo pai”, concentrando-se os atos executórios para garantir uma tramitação célere e conjunta, evitando-se a repetição de atos inúteis.³⁰

5.6 Adoção do e-Carta

³⁰ Anexo I, itens 5 e 6, do Provimento nº 57/2016 do Conselho Nacional de Justiça

“O serviço e-Carta é uma solução desenvolvida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ETC) que visa o envio de documentos oficiais aos seus destinatários, tais como intimações e citações.”³¹

Em linhas gerais, o serviço é realizado em etapas. O contratante pactua o fornecimento do serviço junto à ECT e envia lote (agrupamento de arquivos compactados no formato ZIP com o arquivo de serviço) contendo os atos a serem executados. Ao receber o lote, a ECT entrega o recibo de serviço, contendo relação dos registros aceitos e informação acerca da previsão de postagem. Existindo algum óbice, gera-se um arquivo de inconsistências, elencando-se os registros não aceitos e o motivo de recusa. Confirmada a prestação do serviço pela ECT, a empresa emite a imagem e informação do AR.³²



A utilização deste serviço tem sido adotada pelos Tribunais, cujas experiências positivas foram veiculadas na imprensa, conforme matérias abaixo reproduzidas:

³¹ Serviço e-Carta. Disponível em: <http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/E-Carta>. Acesso em: 27/05/2019

³² Serviço e-Carta. Disponível em: <https://correios.com.br/correspondencia-marketing/e-carta#tab-1>. Acesso em: 27/05/2019

³³ Diretoria-Geral de Apoio aos Órgãos Jurisdicionais (DGJUR)

“Fruto de um convênio firmado com os Correios, a ferramenta e-Carta, implantada em todo o TRT da 2ª Região desde maio deste ano, é uma nova funcionalidade dentro do Processo Judicial Eletrônico que otimiza o envio de correspondências vinculadas ao PJe. Com ela, os procedimentos foram simplificados, e, embora a secretaria da vara ainda confeccione as correspondências, isso é feito de maneira eletrônica. Etapas como impressão, relação, etiquetagem, conferência e postagem deixaram de ser feitas. Com o convênio, os Correios passam a fazer não só as entregas, mas também a impressão e o controle das relações das correspondências.”³⁴

“Em relatório elaborado pela Coordenadoria de Suporte e Manutenção de Sistemas Judiciários da Secretaria de Tecnologia da Informação, o TRT-PR deve economizar cerca de R\$ 2,4 milhões com a utilização obrigatória do e-Carta sem AR. Isso porque cada correspondência com AR custa R\$ 12,32 aos cofres públicos, enquanto que a carta sem o AR custa R\$ 5,85. Um valor 53% menor, portanto.”³⁵

5.7 Programa Concilia

Através do Provimento nº 57/2016, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça.

Na esteira do referido programa, o Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, através da Lei nº 5.854/2015, instituiu o Programa Concilia Rio, tendo por objeto, em ação conjunta com o Poder Judiciário, a mitigação dos litígios e recuperação de receitas tributárias e não tributárias, consoante seu artigo 1º.³⁶

³⁴ E-Carta. Disponível em: <https://www.trtsp.jus.br/indice-de-noticias-ultimas-noticias/21739-saiba-como-consultar-o-codigo-de-rastreio-de-correspondencias-no-e-carta>. Acesso em 18/06/2019

³⁵ E-Carta. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=6500830>. Acesso em 18/06/2019

³⁶ Art. 1º da Lei 5.854/2015: “O Poder Executivo fica autorizado a instituir o Programa Concilia Rio, constituído de medidas que objetivem implementar meios adequados de resolução de conflitos, tendentes a elevar o grau de recuperabilidade dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa, inclusive por meio da realização, em conjunto com o Poder Judiciário, de audiências ou sessões de conciliação”.

A referida legislação autorizou o Procurador-Geral do Município do Rio de Janeiro a realizar acordos de conciliação nas execuções fiscais, reduzindo os encargos moratórios, bem como promovendo o parcelamento dos créditos tributários.

Ponto importante do Programa está no fato de que a subscrição do acordo representa confissão dos débitos pelo sujeito passivo, renúncia a recursos, impugnações e desistência de eventuais ações judiciais.³⁷

As propostas formuladas pela Procuradoria da Dívida Ativa incluíam descontos para pagamento à vista, de 60% (sessenta por cento) nos juros incidentes nos débitos de IPTU, ISS, ITBI, taxas e multas, e 100% (cem por cento) nos juros para dívidas de multa.³⁸

Os resultados foram divulgados pelo CNJ, constando a informação de que a adesão ao Programa possibilitou o afastamento de cerca da metade dos executivos fiscais que tramitavam no Estado do Rio de Janeiro, conforme nota abaixo transcrita:³⁹

“Mais de 30 mil atendimentos e uma arrecadação de R\$ 1,7 bilhão para a Prefeitura do Rio de Janeiro. Este foi o saldo do Mutirão de Negociação Fiscal na capital fluminense, anunciado nesta sexta-feira (28/8) pela corregedora nacional de Justiça, ministra Nancy Andrighi, e o prefeito Eduardo Paes. O evento – denominado Concilia Rio (nesta edição) – é parte do Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais da Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e foi realizado em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) e com o governo municipal.”

³⁷ Artigo 6º da Lei 5.854/2015: “A opção pelo acordo de conciliação de que trata esta Lei importa em confissão irrevogável e irretroatável dos débitos em nome do sujeito passivo, bem como em renúncia a recursos, impugnações ou desistência das ações judiciais, no montante da importância indicada para compor o referido acordo” e “O Procurador-Geral do Município do Rio de Janeiro poderá, em caso de decisão judicial que decreta a prescrição do crédito tributário ou não tributário, autorizar e convolar, se assim entender pertinente, a não interposição de recursos ou a desistência dos recursos já interpostos.”

³⁸ Disponível em: <http://rio.rj.gov.br/web/pgm/exibeconteudo?id=6199407>. Acesso em: 26/05/2019

³⁹ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80316-corregedoria-mutirao-gera-arrecadacao-de-r-1-7-bilhao-para-a-cidade-do-rio>. Acesso em: 26/05/2019

“Em doze dias de trabalho, o Concilia Rio atendeu mais de 30 mil cidadãos, retirando de tramitação judicial cerca de 87 mil processos de execução fiscal. O número representa a metade das ações ajuizadas em todo o estado.”

“O mutirão ofereceu desconto de até 60% sobre os juros, em caso de quitação dos débitos à vista. Quem optou pelo parcelamento da dívida recebeu desconto de até 40%, de acordo com o número de parcelas. Uma vez firmado o acordo para obtenção do desconto, o contribuinte terá de pagar rigorosamente em dia para manter o benefício concedido.”

5.8 Fomento dos convênios

Na conjugação de esforços, pontua-se a necessidade de se prestigiar a realização de convênios.

Com efeito, o referido negócio jurídico é conceituado pela doutrina, com destaque para os subscritores deste instrumento diferenciado:

Tornaram-se clássicos os conceitos inspirados em Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro, 19. ed., 1994, p. 354-356). Convênios administrativos são acordos celebrados para a realização de objetivos de interesse comum: a) entre entidades e órgãos estatais de espécies diferentes; b) entre entidades ou órgãos públicos e entidades privadas. Como exemplos do primeiro tipo estão os convênios União-Estado, União-Município, Estado-Município. Fogem à característica “espécies diferentes” os convênios entre universidades públicas quando ambas são autarquias ou quando ambas são fundações integrantes do mesmo nível estatal (duas autarquias estaduais, duas fundações federais, por exemplo), pois têm a mesma natureza jurídica. (...)

Convênio pode ser conceituado como o ajuste entre órgão ou entidades do Poder Público ou entre estes e entidades privadas, visando à realização de projetos ou atividades de interesse comum, em regime de mútua cooperação.⁴⁰

⁴⁰ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**- 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P 232.

“O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias. Isto resulta da própria Lei no 8.666/93, quando, no art. 116, caput, determina que suas normas se aplicam aos convênios “no que couber”. Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos artigos 1o e 2o.”⁴¹

Conforme ressaltado anteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro possui atos administrativos próprios, capazes de facilitar a realização de convênios para cessão de servidores, locais ou qualquer outra necessidade premente para realização de um plano de trabalho voltado a alcançar resultados positivos na recuperação de receitas públicas.

Exemplifica-se a assertiva através dos diversos planos de trabalho desenvolvidos pela Diretoria Geral de Logística e Departamento de Contratos e Atos Negociais do Tribunal de Justiça, dentre eles, o de Cooperação técnica e material para prestação jurisdicional no momento da cobrança dos débitos levados à Dívida Ativa; Recebimento conjunto do montante da Dívida Ativa Municipal e das Custas Judiciais e Taxa Judiciária apuradas nos respectivos processos judiciais.⁴²

Destarte, o Tribunal aparelhou-se para formatar instrumentos aptos a conjugar esforços com os entes federados, na linha da regulamentação ditada pelo art. 116 da Lei 8.666/1993.

5.9 Guia Compartilhada

⁴¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017

⁴² Anexo

Exemplo deste aparelhamento para a formação de convênios, de se ressaltar o plano de trabalho para utilização da guia compartilhada.⁴³

Outrossim, destacando-se, novamente, a explicação realizada pelo magistrado Fabio Ribeiro Porto, em reunião promovida pela Presidência do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, elencam-se as vantagens imediatas e futuras da utilização da GRERJ compartilhada, bem como as desvantagens pela ausência de sua adoção, respectivamente:⁴⁴

1. “Vinculação automática da GRERJ compartilhada com o processo judicial, no momento do pagamento na instituição bancária;
2. Visualização imediata do pagamento pelo Cartório da Dívida Ativa competente;
3. Maior celeridade na baixa do processo judicial;
4. Não há custo de boleto bancário para o usuário;
5. Sistema de emissão da GRERJ compartilhada já disponibilizado pelo TJRJ;
6. Dispensa de envio de dados;

Benefícios futuros da GRERJ compartilhada

1. Parcelamento das custas/taxa judiciária sem atualização monetária, durante o mesmo prazo deferido pela Prefeitura. Todas as GRERJ poderão ser entregues ao usuário, evitando a necessidade de retorno no próximo exercício;
2. Utilização da GRERJ compartilhada para processos com deferimento de gratuidade de justiça.

Desvantagens da ausência da arrecadação compartilhada:

1. Recolhimento de tributos sem os valores destinados ao TJRJ;
2. Processos judiciais sem a devida baixa;
3. Alta taxa de congestionamento processual nos cartórios judiciais.”

5.10 GEAP-C

⁴³ Anexo

⁴⁴ Informação registrada pelo magistrado Fabio Ribeiro Porto durante a reunião com prefeitos realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sobre as novas regras de execuções fiscais, em 28/04/2019.

O Grupo Emergencial de Auxílio Programado Cartorário foi criado através do Ato Executivo Conjunto TJ/CGJ nº 31/2004. Entretanto, com a edição do Ato Executivo Conjunto TJ/CGJ nº 51/2013, angariou a atribuição para regularizar os acervos cartorários, sendo-lhe declinado o encargo de proporcionar uma rotina de auxílio à normalização do acervo das serventias.

O GEAP-C tem por escopo recrutar servidores com experiência em áreas específicas, para atuação nas diversas competências onde haja necessidade de uma maior intervenção administrativa para regularizar a atividade desenvolvida na serventia. Os servidores recebem gratificação pela prestação de serviço extraordinário no GEAP-C.

O Provimento nº 25/2019 definiu os critérios de intervenção do GEAP-C, além de pontuar a preferência aos juízos com número reduzido de servidores, taxa de congestionamento acima da média e que não foram beneficiados com o referido auxílio nos últimos doze meses.

A atuação destes grupos nas unidades destinadas ao processamento da dívida ativa vem ao encontro do objetivo deste trabalho.

7 CONCLUSÃO

Conforme ressaltado linhas acima, a edificação de um Estado Democrático perpassa pelo aparelhamento financeiro da Administração Pública, a fim de que esta possa programar e investir nas políticas públicas eleitas, como etapas de um processo vital para a se retirar do plano abstrato ou programático direitos e garantias fundamentais destacados na Constituição Federal, de molde a implementá-los, concretamente, conforme observação tecida pelo magistrado Fabio Ribeiro Porto:⁴⁵

“a dívida ativa ajuizada no Brasil constitui uma importante fonte de recursos para os cofres públicos e, em tempo de escassez econômica, merece especial atenção a

⁴⁵ Conclusão aposta pelo magistrado Fabio Ribeiro Porto durante a reunião com prefeitos realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sobre as novas regras de execuções fiscais, em 28/04/2019.

conjugação de esforços entre o Poder Judiciário e Executivo para aumentar a eficiência na arrecadação tributária.

Os números revelam a baixa eficácia das cobranças judiciais, destacando-se como os maiores óbices à celeridade a dificuldade para localizar o executado, como também patrimônio suficiente à satisfação do crédito.

Há uma significativa correlação entre a existência de um Estado democrático e republicano comprometido com a efetivação dos direitos e garantias sociais abrigados em nossa carta fundamental e a eficiência de sua arrecadação e execução orçamentária.

Nessa linha de perspectiva, para que o Estado brasileiro tenha capacidade de fomentar a atividade econômica, ampliar suas políticas de inclusão social e distribuição de renda e, ainda, aprimorar os serviços públicos prestados à sociedade, será preciso aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública com o objetivo de otimizar a arrecadação e a aplicação dos tributos pagos pelo conjunto da sociedade brasileira. E nesse contexto, a gestão da Dívida Ativa é primordial para cumprir sua finalidade social.”

Assim, ao criar políticas públicas, e em especial, as políticas relacionadas a cobrança de dívida ativa, é fundamental primar pela eficiência, de modo que através do dispêndio de poucos recursos se possa atingir significativos resultados.

Sabendo-se da crise financeira que assola praticamente todos entes federativos do Estado do Rio de Janeiro, tais políticas públicas podem se mostrar uma verdadeira mola propulsora para a recuperação fiscal do Estado, em sentido amplo e, por isso, devem ser planejadas, delineadas e definidas com seriedade e de forma racional.

O Poder Judiciário estadual tem se mostrado incansável tanto no trabalho para ampliar a estabilidade financeira do Estado, através da prestação jurisdicional eficiente nas Varas com competência para processar e julgar execuções fiscais, de molde a garantir a correta arrecadação de receitas e permitir à Administração a execução de medidas discricionárias e em alinhamento ao interesse coletivo, como também, na promoção de decisões capazes de reduzir o aparente paradoxo havido entre a solução política e a solução social.